ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPUBLICA

V/Ref.ª XIII-806/GPAR-brt

Ofício n.º 481/XIII/1ª – CACDLG /2016 **Data: 29-06-2016**

ASSUNTO: Despacho n.º 6/XIII – Pedido de Parecer com caráter de urgência.

Em resposta ao pedido formulado por Vossa Excelência constante do **Despacho n.º 6/XIII**, de 23 de junho de 2016, sobre a constitucionalidade e regularidade regimental do Projeto de Deliberação n.º 12/XIII/1.ª (PSD e CDS-PP) - *Delibera a realização de duas auditorias externas e independentes relativas à Caixa Geral de Depósitos (CGD) e ao Banco Internacional do Funchal (Banif)*, junto se envia o Parecer desta Comissão cujas conclusões foram aprovadas com os votos favoráveis do PS, BE e PCP e os votos contra do PSD e do CDS-PP, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 29 de junho de 2016 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Bacelar de Vasconcelos)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Divisão de Apoio às Comissões
CACDLG
553396
Nº 481 29/06/2016

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento - 1249-068 Lisboa
Tel. 21 391 92 91/96 67 / Fax: 21 393 69 41 / E-mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

Sobre a conformidade constitucional e regimental do Projeto de Deliberação n.º 12/XIII (PSD/CDS-PP)

1. Enquadramento

A 22 de junho de 2016 deu entrada na Mesa da Assembleia da República o Projeto de Deliberação n.º 12/XIII, do Partido Social Democrata (PSD) e do Centro Democrático Social (CDS-PP), tendo por objeto a realização de duas auditorias externas e independentes, relativas à Caixa Geral de Depósitos (CGD) e ao Banco Internacional do Funchal (Banif).

Cumpre ao Presidente da Assembleia da República, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), admitir os projetos e as propostas de lei ou de resolução, os projetos de deliberação e os requerimentos, após verificada a sua regularidade regimental. No entanto analisada a referida iniciativa dos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, o Presidente da Assembleia da República transmitiu a existência de dúvidas quanto à sua conformidade regimental e constitucional, assentes em duas questões principais:

a) Deve o projeto em causa revestir a forma de deliberação, como surge proposto pelos proponentes, ou antes de resolução, visto comportar decisões que visam produzir efeitos externos à Assembleia da República?

b) Enquadra-se o projeto em questão no limite das competências da Assembleia da República, podendo esta decidir, pelos seus próprios meios – ainda que através de entidades terceiras a contratar – a realização de auditorias a entidades cuja dependência tutelar não é da Assembleia da República ou estaremos perante uma atuação que pode potencialmente consubstanciar uma violação do princípio da separação de poderes, representando uma invasão na esfera de atos próprios da função administrativa?

Perante as dúvidas assinaladas, e nos termos da competência da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer sobre a constitucionalidade de propostas de lei, projetos de lei e outras iniciativas parlamentares quando tal lhe seja solicitado pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras comissões parlamentares (nos termos das Competências das Comissões Parlamentares Permanentes da Assembleia da República da XIII Legislatura, aprovadas pela Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares a 19 de janeiro de 2016), o Presidente da Assembleia da República solicitou com caráter de urgência a emissão de parecer pela Comissão, ficando o despacho definitivo de admissão a aguardar pela emissão do parecer.

2. Forma do ato

A primeira questão colocada prende-se com a forma do ato escolhida pelos proponentes, importando saber se é possível o recurso à forma de deliberação ou se os proponentes deveriam antes optar pela forma de resolução da Assembleia da República. Trata-se de matéria que nem sempre tem merecido entendimento uniforme por parte do Parlamento, mas em que se afigura da maior utilidade chegar a uma conclusão suscetível até de uniformizar uma prática futura.

O preceito constitucional determinante nesta sede é o n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República, que determina que revestem a forma de resolução os atos da Assembleia da República que não se reconduzem a qualquer das categorias referidas no preceito em causa (lei constitucional, lei orgânica, lei e moção), determinando, pois, que é esta a forma do ato residualmente aplicável.

Já o Regimento da Assembleia da República aparenta contemplar em diversos preceitos a figura da deliberação enquanto tipo de ato praticado pelo Parlamento, acrescentando-o, por essa via, ao elenco de atos referidos no texto constitucional, ainda que sempre com um alcance estritamente relacionado com o funcionamento interno da Assembleia

da República. Senão vejamos: o Regimento alude-lhes nos artigos 4.º, 16.º e 76.º, ao elencar as categorias de iniciativas a apresentar pelos Deputados, prevê-a, como forma de fixação da composição das Comissões Parlamentares, no n.º 4 do artigo 29.º e no artigo 34.º, e como forma de fixação da composição dos Grupos Parlamentares de Amizade, no n.º 5 do artigo 44.º e no artigo 45.º.

Se é certo que o conceito de deliberação também é usado, noutras disposições do Regimento, enquanto sinónimo de votação ou reportando-se à necessidade de uma decisão pelo plenário (ou, por vezes, pela Conferência de Líderes), os casos em que se tem consolidado a sua utilização como tipo de ato correspondem, na esmagadora maioria dos casos, ao elenco identificado e traduzem sempre a intenção de prática de um ato limitado a efeitos internos.

Analisadas as propostas de deliberação apresentadas nas últimas cinco legislaturas, confirma-se precisamente este entendimento, sendo possível, de forma não exaustiva, verificar a sua utilização para proceder à prorrogação do período normal de funcionamento da AR, para fixar o elenco e composição das Comissões Parlamentares Permanentes e Eventuais, para assegurar a suspensão de trabalhos de Comissões Parlamentares e de Inquérito, para proceder à definição da composição e do funcionamento dos Grupos Parlamentares de Amizade ou de Grupos de Trabalho e ainda para determinar a realização de atos relativos à gestão administrativa da própria Assembleia (identificando-se, neste caso, alguma diversidade de conteúdos, que vai desde um projeto de deliberação para uso de água da torneira no parlamento, passando pela decisão de adoção do Acordo Ortográfico pelos serviços da Assembleia, pela fixação de acessibilidades para pessoas com mobilidade reduzida, pela publicação eletrónica do Diário da Assembleia da República ou pelo regime das faltas ao plenário, para referir apenas alguns).

Adicionalmente, detetam-se ainda circunstâncias em que a figura da deliberação é utilizada para a Assembleia da República desencadear internamente o exercício de competências próprias relativas a entidades externas, como é o caso da possibilidade de requerer a emissão de pareceres ao Conselho Nacional de Educação (prevista no artigo 3.º da orgânica do Conselho Nacional de Educação, aprovada pelo Decreto-Lei n.º

21/2015, de 3 de fevereiro) ou da possibilidade de solicitar ao Tribunal de Contas a realização de auditorias às entidades sujeitas à jurisdição daquele órgão jurisdicional (nos termos previstos na alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

Em suma, ainda que uma leitura estrita do texto constitucional não permitisse sequer a autonomização da figura da *Deliberação* enquanto tipo de ato autónomo, o Regimento e a prática parlamentar têm consolidado uma leitura que o reserva para a prática de atos internos à Assembleia, circunscritos ao seu funcionamento ou à manifestação da sua vontade de exercer as suas competências (sem, no entanto, ser sequer exclusivamente reservado a essa finalidade, uma vez que se encontram também exemplos do recurso à figura da resolução para a produção de efeitos circunscritos ao funcionamento da Assembleia – vejam-se, por exemplo, os casos de Comissões Eventuais construídas por Resolução da Assembleia da República).

Nesse sentido, uma vez que o conteúdo do projeto de deliberação em causa visa a produção de efeitos jurídicos externos à Assembleia da República, determinando a realização de uma auditoria a duas entidades que não se encontram no universo de entidades submetidas à esfera administrativa da Assembleia (como seria o caso de uma das inúmeras entidades administrativas independentes ou conselhos cujo funcionamento decorre na sua órbita) e que não são, por isso, de forma alguma, enquadráveis numa atuação parlamentar de tipo interno, afigura-se que a forma a adotar para a prática de um ato desta natureza deva ser a da Resolução da Assembleia da República.

3. Conformidade material da proposta

Dilucidada a questão sobre a forma do ato a adotar, importa encarar a questão quanto ao conteúdo do mesmo, aferindo se este revela ou não uma desconformidade com as exigências constitucionais decorrentes do princípio da separação de poderes. Para o efeito, importa enquadrar a natureza jurídica de uma auditoria para aferir se é possível à Assembleia da República, órgão constitucional dotado de competência legislativa e de

fiscalização da atividade governativa e da Administração Pública, pretender realizá-la diretamente ou sob a sua orientação (mediante a contração externa da atividade, como proposto no Projeto de Deliberação em análise).

Ora, afigura-se a realização de uma auditoria como devendo reconduzir-se a uma faculdade típica do exercício da função administrativa. É incontroverso na doutrina administrativa a plena e lógica integração da atividade inspetiva e de controlo no universo das atividades próprias da Administração Pública. É, pois, com naturalidade que se identifica a presença na orgânica de cada Ministério de uma Inspeção-Geral ou de, pelo menos, de um serviço de inspeção, com faculdades de controlo interno e/ou, por vezes, externo, consubstanciando uma dimensão incontornável da atividade da Administração Pública.

Neste sentido depõe com toda a clareza o regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 276/2007, de 31 de julho, que claramente reconduz a atividade inspetiva e de controlo (interno ou externo) a uma realidade indissociável do exercício da função administrativa.

As alíneas a) e b) do artigo 2.º do referido diploma são particularmente elucidativas quanto à matéria, determinando o conceito de "*atividade de inspeção*" como a "*atividade de inspeção, auditoria e fiscalização desenvolvida pelos serviços da administração direta e indireta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo*", e o conceito de "*serviço de inspeção*", para designar os "*serviços da administração direta e indireta do Estado aos quais tenha sido cometida a missão de assegurar o exercício de funções de controlo, interno ou externo*".

É pois, inegável, que se trata de uma atividade própria da função administrativa, que tanto pode revestir as características de atividade interna, quando dirigida ao controlo do funcionamento de entidades administrativas (como a Inspeção-Geral Diplomática e Consular ou a Inspeção-Geral da Administração Interna), ou de atividade externa, quando assume funções direcionadas a particulares submetidos ao seu âmbito setorial

de atuação (como a Autoridade para as Condições de Trabalho ou a Inspeção-Geral das Atividades Culturais).

Não se devem, pois, confundir os poderes de fiscalização e controlo político de que o Parlamento é titular face à Administração e que resultam do disposto na alínea a) do artigo 162.º da Constituição (e que lhe permitem, entre outras faculdades, acompanhar a atividade dos serviços e organismos da Administração Pública, incluindo a própria atividade inspetiva e de controlo das entidades administrativas com essa atribuição), com a possibilidade de prática de atos que são eles próprios manifestações diretas do exercício da função administrativa, na sua vertente inspetiva e de fiscalização.

Se já neste plano do enquadramento principiológico da questão ela deve merecer uma resposta que aponta no sentido de não poder a Assembleia pretender assumir o exercício de elementos integrantes da função administrativa, no plano de análise da legislação setorial relativa à supervisão da atividade bancária a resposta é igualmente clara.

De facto, o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro, ao fixar os termos em que se exerce a atividade de supervisão do Banco de Portugal sobre o setor financeiro, determina no seu artigo 116.º que o "*Banco de Portugal pode exigir a realização de auditorias especiais por entidade independente, por si designada, a expensas da instituição auditada*", claramente identificando na esfera da atividade administrativa do supervisor a tomada de decisões sobre a realização de uma auditoria a uma instituição bancária.

No mesmo sentido, a alínea m) do n.º 1 do artigo 141.º do diploma, no âmbito das medidas de intervenção corretiva, prevê que "*quando uma instituição de crédito não cumpra, ou esteja em risco de não cumprir, normas legais ou regulamentares que disciplinem a sua atividade, o Banco de Portugal pode determinar* [....] *a realização de uma auditoria a toda ou a parte da atividade da instituição de crédito, por entidade independente designada pelo Banco de Portugal, a expensas da instituição*".

Mesmo nos casos em que a lei admite que a Assembleia possa desencadear uma atividade fiscalizadora específica, como a já referida possibilidade de solicitar ao Tribunal de Contas a realização de auditorias às entidades sujeitas à jurisdição daquele órgão jurisdicional (alínea g) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), é clara a separação das águas e a colocação na esfera do Tribunal de Contas da condução da auditoria, dispondo o Parlamento apenas de um impulso inicial.

Efetivamente, o único quadro constitucional, legal e regimental em que a Assembleia da República poderia eventualmente adotar procedimentos similares aos que são submetidos à apreciação do Parlamento pelos autores do Projeto de Deliberação é o que se abre com a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, no âmbito da qual poderia ser discutível; no âmbito dos poderes das comissões previstos nos artigos 13.º e 16.º do Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares (aprovado pela Lei n.º 5/93, de 1 de março), que habilitam a colaboração obrigatória de todas as entidades administrativas e admitem a contratação de peritos.

No entanto, entendem os proponentes, na exposição de motivos do texto da deliberação, que estas duas realidades (o pedido por si formulado e os trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito) seriam compatíveis e complementares entre si, dando nota de que "*a missão das CPIs em muito beneficia de exercícios autónomos e paralelos de auditoria às situações sob análise. A realização de auditorias, em condições de independência, permite complementar a averiguação e o juízo parlamentares que são técnico-políticos, com um exercício de natureza integralmente técnico-financeira e legal*", acrescentando que "*é condição básica de independência e transparência que a entidade que solicita e contrata as auditorias não seja qualquer das entidades sob escrutínio, como seriam os órgãos societários das instituições financeiras, o Governo ou o supervisor financeiro. Defende-se, assim, que as auditorias sejam promovidas e contratadas pela Assembleia da República, prevenindo conflitos de interesse e garantindo o acesso aos resultados pelo Parlamento.*"

Contudo, salvo o devido respeito, a conclusão apresentada parece inverter os termos em que o texto da Lei Fundamental construiu as faculdades de intervenção parlamentar nesta sede: as comissões parlamentares de inquérito representam um meio reforçado e extraordinário de exercício do controlo político pelo Parlamento, fora do âmbito dos mecanismos quotidianos desse exercício, e com requisitos precisos para a sua constituição e funcionamento. O projeto de deliberação sob análise, a ser aprovado, retiraria da esfera dos inquéritos parlamentares, sem habilitação constitucional suficiente, a realização de diligências instrutórias que o Parlamento só pode empreender nessa sede, sob pena de invasão da esfera reservada da Administração.

4. Conclusões

Analisados os termos da questão e em resposta ao pedido do Senhor Presidente da Assembleia da República, de dilucidação das dúvidas quanto à conformidade regimental e constitucional do Projeto de Deliberação n.º 12/XIII, cumpre concluir o seguinte:

a) Visando o Projeto de Deliberação n.º 12/XIII a produção de efeitos jurídicos externos à Assembleia da República, determinando a realização de uma auditoria a duas entidades que não se encontram no universo de entidades submetidas à esfera administrativa da Assembleia e que não são enquadráveis numa atuação parlamentar de tipo interno, afigura-se que a forma a adotar para a prática de um ato desta natureza deva ser a da Resolução da Assembleia da República.

b) A realização de uma auditoria deve reconduzir-se a uma faculdade típica do exercício da função administrativa, que não se pode confundir com os poderes de fiscalização e controlo político de que o Parlamento é titular face à Administração, pelo que consubstanciaria uma violação do princípio da separação de poderes admitir a possibilidade de a Assembleia da República conduzir por si própria ou adjudicar a sua realização a uma terceira entidade;

c) Apenas no quadro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito poderia ser discutível, no âmbito dos seus poderes instrutórios, a adoção de uma iniciativa fiscalizadora similar, sob pena de inversão dos termos em que o texto da Lei

Fundamental construiu o caráter extraordinário de intervenção parlamentar nesta sede;

d) Consequentemente, não estão reunidas as condições regimentais e constitucionais, nos planos formal e substancial, para a admissibilidade do Projeto de Deliberação n.º 12/XIII.

Palácio de São Bento, 29 de junho de 2016,

O Deputado Relator

(Pedro Delgado Alves)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)